

Нормативне забезпечення інституту звернення в системі надання публічних послуг

Тетяна Серьогіна, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Встановлено, що одним із перших елементів забезпечення належного рівня ефективності в процесі надання публічної послуги виступає процедура звернення. Необхідність запобігання можливо-го впливу при цьому суб'єктивного чинника з боку посадової особи органу публічної влади вимагає створення необхідного підґрунтя як теоретичного, так і практичного. Проте інституту звернення не приділено достатньої уваги з боку вітчизняних науковців, тож, відсутній єдиний підхід до визначення поняття. Розкрито, що визначення поняття «звернення» саме в площині надання публічних послуг не знайшло закріплення й у законодавчій базі. Отже, запропоновано оновлення положень Преамбули Закону України «Про звернення громадян» у контексті системи надання публічних послуг.

Особливістю інституту звернення виступає статус особи, який розглядається залежно від сфери публічної послуги як «суб'єкт звернення», «здобувач освіти», «пацієнт», «особа, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати», що вимагає окремої уваги.

Розкрито, що серед визначених у Законі України «Про звернення громадян» категорій звернень, таким, що найбільше відповідає змісту поняття «звернення» в системі надання публічних послуг, виступає заява. Більш детально процедура звернення висвітлена в підзаконних актах, зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858 затверджено Класифікатор звернень громадян, у постанові Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 затверджено Методику оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, в якій, окрім іншого, наведено показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади.

Встановлено, що значний рівень детального закріплення у вітчизняній нормативній базі процедури звернення має місце лише у сфері адміністративних послуг. Обґрунтовано необхідність доповнення механізму надання публічної послуги складовою, пов'язаною з процедурою звернення.

Ключові слова: суб'єкт звернення, процедура звернення, звернення громадян, заява, публічна послуга, адміністративна послуга, сервісна діяльність органів публічної влади

Normative provision of the institute of appeals in the system of providing public services

Tetiana Serohina, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

It is established that one of the first elements of ensuring the proper level of efficiency in the process of providing a public service is the appeals procedure. The need to prevent the possible influence of a subjective factor on the part of an official of a public authority requires the creation of the necessary basis, both theoretical and practical. However, attention of domestic scientists is not sufficient to the institute of appeals, so there is no single approach to defining the notion to date. It is revealed that the definition of the concept of "appeals" in the field of public service provision was not found in the legislative framework too. Therefore, it is proposed to update the provisions of the Preamble to the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals" in the context of the public service delivery system.

The peculiarity of the institute of appeals is the status of a person who is considered, depending on the sphere of public service, as a "subject of treatment", "educational seeker", "patient", "person, individual social groups, who are in difficult life circumstances and cannot independently to overcome", which requires special attention.

It is revealed that among the categories of appeals defined in the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals", the most relevant to the content of the concept of "appeals" in the public service delivery system is the statement.

The application procedure is covered in more detail in the by-laws. In particular, it is approved the Classifier of Citizens' Appeals in the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree No. 858 of September 24, 2008 and it is approved Methods of assessing the level of organization of work with appeals of citizens in the executive bodies in the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree of June 24, 2009, No. 630.

It is established that a considerable level of detailed fixing in the domestic regulatory framework of the procedure of appeals takes place only in the field of administrative services. The necessity of supplementing the mechanism of public service provision with a component related to the procedure of appeal is substantiated.

Keywords: *subject of appeal, procedure of appeal, appeal of citizens, statement, public service, administrative service, service activity of public authorities*

Нормативное обеспечение института обращения в системе оказания публичных услуг

Татьяна Серегина, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Установлено, что одним из первых элементов обеспечения надлежащего уровня эффективности в процессе оказания публичной услуги выступает процедура обращения. Необходимость предотвращения возможного влияния при этом субъективного фактора со стороны должностного лица органа публичной власти требует создания необходимого основания как теоретического, так и практического. Однако институту обращения не уделяется достаточное внимание со стороны отечественных ученых, в частности отсутствует единый подход к определению понятия. Раскрыто, что определение понятия «обращение» именно в плоскости оказания публичных услуг не нашло закрепления и в законодательной базе. Исходя из этого, предложено обновление положений Преамбулы Закона Украины «Об обращениях граждан» в контексте системы оказания публичных услуг.

Особенностью института обращения выступает статус особы, который рассматривается в зависимости от сферы публичной услуги как «субъект обращения», «соискатель образования», «пациент», «особа, отдельные социальные группы, которые пребывают в сложных жизненных обстоятельствах и не могут самостоятельно их преодолеть», что требует отдельного внимания.

Раскрыто, что среди определенных в Законе Украины «Об обращениях граждан» категорий обращений, таким, которое наиболее отвечает содержанию понятия «обращение» в системе оказания публичных услуг, выступает заявление. Более детально процедура обращения освещена в подзаконных актах. В частности, в постановлении Кабинета Министров Украины от 24 сентября 2008 года № 858 утвержден Классификатор обращений граждан, в постановлении Кабинета Министров Украины от 24 июня 2009 года № 630 утверждена Методика оценивания уровня организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти, в которой, помимо прочего, приведены показатели, по которым оценивается уровень организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти.

Установлено, что значительный уровень детального закрепления в отечественной нормативной базе процедуры обращения имеет место только в сфере административных услуг. Обосновано необходимость дополнения механизма оказания публичной услуги составляющей, связанной с процедурой обращения.

Ключевые слова: *субъект обращения, процедура обращения, обращения граждан, заявление, публичная услуга, административная услуга, сервисная деятельность органов публичной власти*

Постановка проблеми

На сьогодні поза межами можливого знаходиться досягнення на державному рівні запланованих та очікуваних результатів без створення адекватної правової бази. В Україні очіку-

вані результати найбільш повно розкриті в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій Указом Президента України, де прописано необхідність реалізації 62 реформ. Серед зазначених йдеться про реформу освіти, житлово-комунальної сфе-

ри, системи охорони здоров'я, соціального захисту тощо, при цьому всі сфери розглядаються крізь призму окремих підходів.

Натомість велику роль покликано відігравати розуміння окремих елементів системи надання публічних послуг як таких, що пов'язані між собою й спільно створюють певну цілісність, що, зі свого боку, вимагає й комплексного залучення пакету нормативно-правових документів у контексті сучасних умов її розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Правовому забезпеченню інституту звернення на сьогодні приділяється достатньо уваги, адже в процедурному значенні з нього й «починається демократія». Особливу роль у нормативному забезпеченні особи, що звернулася стосовно отримання послуги, А. Ліпенцев відводить Закону України «Про адміністративні послуги»: «цим законом уперше на законодавчому рівні визначені поняття суб'єктів, замовників адміністративних послуг» [4, с. 141].

Саме в процедурно-правовому аспекті надання публічних послуг розглянуто інститут звернення в дисертаційному дослідженні Є. Легези. При цьому автор поняття «суб'єкта звернення», що закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги», автоматично переносить до всієї системи надання публічних послуг: «у сфері надання публічних послуг принцип рівності суб'єктів звернення передбачає додержання вимоги обслуговувати суб'єктів звернення у порядку черговості» [3, с. 135].

Крізь призму прав, які гарантовані вітчизняним законодавством, зокрема «право на доступ до інформації», «право здійснювати владу», «право брати участь у державному управлінні» тощо, досліджує О. Карпенко і право на звернення [1, с. 34]. Проте науковець розглядає звернення не в системі надання публічних послуг, а в контексті сервісно-орієнтованої державної політики.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблеми, досліджен-

ня нормативного забезпечення інституту звернень у системі надання публічних послуг не знайшло системного висвітлення, адже найчастіше розглядається крізь призму надання адміністративних послуг або із перенесенням на сферу публічних послуг ключових понять із інших сфер послуг.

Формулювання цілі статті

Дослідити нормативно-правове забезпечення процедури звернення в системі надання публічних послуг у вітчизняному законодавстві.

Опис методики проведення дослідження

У дослідженні за допомогою аналітичного методу здійснено відбір матеріалів наукового та правового змісту. Системно-аналітичний метод дав змогу проаналізувати нормативну базу інституту звернення в системі надання публічних послуг. Для вирішення окремих питань застосовувалися також компаративний та логіко-семантичний методи.

Виклад основного матеріалу та отриманих наукових результатів

Процес надання публічної послуги починається з процедури звернення, причому в сфері адміністративних послуг звернення у вигляді заяви виступає, на думку вітчизняних науковців, однією з ознак послуги в цій сфері: послуги, що надаються за заявою фізичної або юридичної особи, належать до адміністративних [4].

Натомість, на думку деяких науковців, заява фізичної або юридичної особи виступає однією з ознак публічної послуги: «визначення публічних послуг як урегульованої публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів» [3, с. 11].

Проте доцільним на сьогодні виступає підхід, згідно з яким, до ознак публічної

послуги належить ініціатива відповідно як фізичної, так і юридичної особи, при цьому припускається, що в окремих випадках публічна послуга може надаватися поза такою ініціативою.

В Україні така ініціатива передбачена основним законом, де прописано: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [2]. Можливість направлення таких звернень є однією зі складових інституту прав і свобод людини та громадянина, які, зі свого боку, також прописані в Конституції України й згідно з ст. 102 гарантом забезпечення прав і свобод виступає Президент України: «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [2].

Сприяти закріпленню ролі інституту президента в гарантуванні прав і свобод людини покликані укази Президента. Зокрема в контексті надання публічних послуг, чинний Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» містить положення щодо пропозиції Генеральній прокуратурі України забезпечити здійснення перевірки додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних послуг [13].

Ще одним важливим документом у цій сфері виступає Закон України «Про звернення громадян», у преамбулі якого йдеться про те, що «цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів» [14].

Виходячи з зазначеної норми, науковці

відзначають: «це право включає дві складові: 1) звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади» [17, с. 79]. У Законі зазначено: «Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення» [14].

Виходячи із зазначеного, слушною виглядає думка, згідно з якою Закон України «Про звернення громадян» є: «першим кроком в унормуванні процедури сервісної діяльності на рівні держави, що започатковував окремий шлях розвитку правового забезпечення сфери надання управлінських послуг органами влади» [1, с. 34]. Проте мова йде про можливість відстоювати свої права та законні інтереси в контексті участі громадян в управлінні державними і громадськими справами, що вимагає доповнення через призму системи надання публічних послуг.

Інститут звернень як елемент відносин між владою та суспільством у Законі виступає в дещо звуженому розумінні порівняно з Конституцією. Отже, Преамбула, окрім зазначених положень щодо пропозицій, окрім поліпшення діяльності органів влади, об'єднань громадян і оскарження дій, має містити положення стосовно ініціативи щодо задоволення конкретної особистої потреби представника суспільства. Адже, поза сумнівом, що сервісна діяльність органів влади має бути повністю підпорядкована нормам і правилам, визначеним у правовій базі, тому важливо, щоб заходи, які реалізує держава в напрямку удоскона-

лення системи надання публічних послуг, окрім іншого, були спрямовані на нормативно-правове забезпечення такої діяльності.

На підставі цього наукового рішення запропоновано оновити положення Преамбули Закону України «Про звернення громадян», доповнивши текстом такого змісту: «Закон забезпечує громадянам України право на звернення до органу публічної влади щодо отримання публічної послуги з метою задоволення конкретної особистої потреби».

Це пов'язано з тим, що неможливо забезпечити реалізацію конституційно гарантованих прав і свобод людини та громадянина тільки шляхом відновлення порушеного права або забезпечивши його участь у вирішенні державних і суспільних справ. Як зазначалося вище, урахування конкретних потреб кожного члена суспільства, що пов'язані із загальними суспільними інтересами, на сьогодні виступає однією з ознак демократичної держави.

Також заслуговує уваги ст. 3 Закону, де зазначено, що звернення являє собою сукупність таких категорій: викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Серед зазначених категорій такою, що найбільше відповідає змісту поняття «звернення» в системі надання публічних послуг, виступає заява (клопотання), що являє собою «звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо» [14]. Виходячи з даного формулювання, звернення про сприяння реалізації закріплених Конституцією прав громадян не обмежується забезпеченням їх участі у вирішенні державних і суспільних справ, не виключає також ре-

алізації їх прав на отримання послуги від органу влади, проте прямого визначення поняття звернення в Законі не надано, що безперечно вимагає додаткової уваги законодавця.

З загальнонаукової точки зору особа, яка отримує публічну послугу, виступає в якості об'єкта управління, адже під поняттям об'єкт управління виступає «об'єкт, для досягнення бажаних результатів функціонування якого потрібний й припустимий певним чином організований вплив» [18, с. 7].

Проте не слід ототожнювати особу, яка отримує публічну послугу й особу, що звертається стосовно отримання останньої, так в сфері адміністративних послуг закріплено поняття «суб'єкт звернення». Зокрема, у Законі України «Про адміністративні послуги» в ст. 1 «Визначення термінів» зазначено: «суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг» [7].

У ст. 9 «Порядок надання адміністративних послуг» зазначеного Закону визначено також форми, в яких можуть подаватися заяви: «заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі» [7]. Зазначена норма покликана сприяти наближенню вітчизняної системи надання послуг до загальноприйнятих світових стандартів, адже спрямована на спрощення процедури звернення: «письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування» [7].

Одним із основних у регулюванні відносин, які супроводжують процедуру звернення, є питання статусу особи, що може звертатися щодо отримання публічної послуги. У ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» зазначається: «громадяни України мають право звернутися до ор-

ганів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб ...» [Про звернення..., 1996: 256]. Дана норма свідчить про те, що суб'єктом звернення виступає фізична особа, крім того у ст. 1 додатково уточнюються категорії, що також можуть виступати в якості суб'єкту звернення: «військово-службовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності» [14]. Окрему увагу приділено особам, «які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [14].

Проте згідно з Конституцією України «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення» (вид. авт.), що може свідчити про звуження правових рамок зазначеного закону, де, наприклад не зазначено такий важливий інститут суспільства як юридична особа.

Не можна оминати увагою також низку підзаконних актів, які також, із свого боку, сприяють урегулюванню відносин у досліджуваній сфері, зокрема постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858 містить Класифікатор звернень громадян [9]. Іншим нормативним актом, що потребує окремого розгляду, виступає постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 [10], в якій затверджено Методику оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, в якій, окрім іншого, наведено показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади.

На окрему увагу заслуговують принципи, що лягли в основу надання публічних послуг. Загалом принципи мають суттєве значення для «цілей, процесу й результатів публічного управління» [6], і в контексті

звернення як однієї з складових процесу надання послуги органом публічної влади. Найбільш детально вони прописані в затвердженому постановою Кабінету Міністрів України «Примірному регламенті центру надання адміністративних послуг» [12]:

- «верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- стабільності;
- рівності перед законом;
- відкритості та прозорості;
- оперативності та своєчасності;
- доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- захищеності персональних даних;
- раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- неупередженості та справедливості;
- доступності та зручності для суб'єктів звернення» [12].

Зокрема, принцип доступності закріплено в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», де йдеться про забезпечення мінімізації витрат суб'єктів звернення на супутні послуги: «добір суб'єктів господарювання для надання супутніх послуг здійснюється органом (посадовою особою), що утворив центр, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення, а також з урахуванням вимог законодавства у сфері оренди державного та комунального майна» [11]. Отже, нормативна база містить положення щодо забезпечення прав суб'єктів звернення шляхом: ... мінімізації витрат на супутні послуги. При цьому звертає на себе увагу факт, що така детальна регламентація захисту прав суб'єктів звернення має місце тільки в контексті надання адміністративних послуг.

У контексті дослідження не можна оминати увагою власне процедуру звернення, що має бути забезпечена єдиною системою правил для всіх сфер публічних послуг. Натомість детально вона прописана тільки в

аспекті адміністративних послуг, одним із нормативних актів при цьому виступає постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» [12]. У документі детально прописуються питання прийняття заяви та інших документів, необхідних для надання послуги від уточнення особи, що виступає в якості суб'єкта звернення, до процедури реєстрації вхідного пакета документів й формування справи.

Іншим підзаконним актом, що регулює відносини щодо звернень у сфері адміністративних послуг, виступає постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». У правовому акті визначено завдання адміністратора ЦНАПу: «прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг» [11].

Традиційно в Україні різні сфери публічних послуг розглядаються окремо одна від одної, так базовим документом щодо захисту прав і свобод людини й громадянина в контексті надання адміністративних послуг виступає Закон України «Про адміністративні послуги»: «цей Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг» [7]. Саме в цьому законі наведено визначення поняття суб'єкта звернення: це «фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг». Завдяки такій нормі Закону особа, що звернулася стосовно отримання публічної послуги, виступає не в якості об'єкту системи, а в якості суб'єкту звернення, причому така новела на сьогодні є характерною тільки для сфери адміністративних послуг. Нажаль, у Законі висвітлена категорія суб'єкту звернення й відсутнє визначення особи, яка отримала послугу.

В освітній сфері базовим правовим актом виступає Закон України «Про освіту»: «цей Закон регулює суспільні відносини,

що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права» [15]. У сфері освіти особа, що виступає отримувачем послуги виступає в якості здобувача освіти.

У сфері охорони здоров'я особа, що отримує послуги, розглядається в якості пацієнта: «пацієнт – фізична особа, яка звернулася за медичною допомогою та/або якій надається така допомога» [5].

Основні організаційні та правові засади у сфері надання соціальних послуг визначено Законом України «Про соціальні послуги». Стосовно особи, яка звертається/отримує послугу, визначення не наведено, натомість у ст. 1 наведено тлумачення категорії «соціальні послуги»: «комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем» [16]. Виходячи з визначення поняття соціальні послуги, змістовно можна виділити сутність категорії особи, яка є отримувачем соціальної послуги, – особи, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати.

Отже, аналіз нормативних актів дозволив зробити висновок, що відсутній єдиний підхід до правового забезпечення процедури звернення в різних сферах системи надання публічних послуг. При цьому тільки в сфері адміністративних послуг питання створення організаційно-правових засад для надання послуг у найбільш комфортних для отримувача умовах приділено окремий пункт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг».

Зазначене положення лежить в основі забезпечення процесу надання адміністративної послуги за необхідною документацією без участі суб'єкта звернення: «суб'єкт надання адміністративної послуги».

ги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» [8].

Висновки та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі

Загалом система публічних послуг починається з конкретної потреби, що формально передбачає звернення особи. Отже, ефективність усієї системи пов'язана не тільки безпосередньо з процесом надання послуги, а й зі ступенем унормування самого процесу звернення. Тож, визначення процедури звернення як одного з невід'ємних елементів системи надання публічних послуг, виступає суттєвим кроком щодо забезпечення її ефективності.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що правове унормування процедури звернення у вітчизняному законодавстві здійснюється нормами Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», іншими законними та підзаконними нормативними актами. При цьому власне визначення поняття «звернення» не знайшло висвітлення в законодавстві, зокрема, в Законі України «Про звернення громадян» зазначається лише, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції, заяви і скарги», що вимагає уваги законодавця.

Процедура звернення також вимагає додаткової уваги, адже деякі питання не знайшли належного висвітлення, зокрема, норма щодо мінімізації витрат на супутні послуги або питання надання послуг у найбільш комфортних для отримувача умовах передбачені лише в сфері адміністративних послуг.

Також залишається відкритим питання найменування особи, яка звернулася/отримує публічну послугу, адже залежно від сфери, в якій така особа отримує послугу, вона виступає в якості: «суб'єкта звернення», «здобувача освіти», «пацієнта», «особи, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати» й т. і. При цьому важливо визначитися, наскільки такий підхід відповідає сучасній системі надання публічних послуг, що розбудовується на засадах клієнт-орієнтованого підходу.

Виходячи з цього, обґрунтовано необхідність доповнення механізму надання публічної послуги складовою, пов'язаною з процедурою звернення. На підставі цього наукового рішення запропоновано оновити положення Преамбули Закону України «Про звернення громадян», доповнивши текстом такого змісту: «Закон забезпечує громадянам України право на звернення до органу публічної влади щодо отримання публічної послуги з метою задоволення конкретної особистої потреби».

Сучасні перетворення у сфері надання публічних послуг потребують перегляду статусу особи, що звернулася до органу публічної влади. Адже магістральним напрямом при цьому виступає подальша демократизація управління, трансформація відносин між владою й громадянином.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентові України. Київ, 2016. С. 34
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Легеца Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис... д-ра юр. наук : 12.00.07 / ЗНУ. Запоріжжя, 2017. С. 11
4. Ліпенцев А. Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. Ефективність державного управління. 2015. № 42. С. 140-148.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 лют. 1992. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.

6. Понкин И. В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д. ю. н., проф. А. Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. Москва: Буки Веди, 2017. С. 154.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Голос України. 2012. № 188.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. с. 78. Ст. 30.
9. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України 24 верес. 2008 р. № 858. Офіційний вісник України. 2008. № 73. Ст. 2461.
10. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України 24 черв. 2009 р. № 630. Офіційний вісник України. 2009. № 47. Ст. 1582.
11. Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 118. Урядовий кур'єр. 2013. № 44.
12. Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 сер. 2013 р. № 588. Урядовий кур'єр. 2013. № 163.
13. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 3 лип. 2009 р. № 508/2009. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009>.
14. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
15. Про освіту : Закон України від 05 вер. 2017. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. с. 5. Ст. 380.
16. Про соціальні послуги : Закон України від 19 чер. 2003. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.
17. Стародубцев А. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2017. № 23. С. 75-79.
18. Теория управления: терминология / Академия наук СССР, Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления; отв. ред. Б. Г. Волик. Москва: Наука, 1988. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). С. 7.

REFERENCES

1. Karpenko, O. V. (2016). *Mekhanizmy formuvannja ta realizaciji servisno-orijentovanoji derzhavnoji polityky v Ukrajinі* [Mechanisms of formation and implementation of service-oriented state policy in Ukraine]. (p. 34). *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Konstytucija Ukrajinjy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, article 141 [in Ukrainian].
3. Legheza, Je. O. (2017). *Koncepcija publicznykh poslugh: administratyvno-pravovyj aspekt* [Concept of public services: administrative and legal aspect]. (p. 11). *Doctor's thesis*. Zaporizhzhja [in Ukrainian].
4. Lipencev, A., & Zhuk, Ju. (2015). *Administratyvni poslughy v Ukrajinі: ponjattja ta sutnistj* [Administrative Services in Ukraine: Concept and Essence]. *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja – Efficiency of public administration*, 42, 140-148 [in Ukrainian].
5. *Osnovy zakonodavstva Ukrajinjy pro okhoronu zdorov'ja: Zakon Ukrajinjy vid 19 ljut. 1992* [Fundamentals of Ukrainian legislation on health care: Law of Ukraine from February 19, 1992]. (1993). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 4, article 19 [in Ukrainian].
6. Ponkin I. V. (2017). *Teoriia publicznogo upravleniia: Uchebnik dlia magistratury i programm Master of Public Administration* [Theory of Public Administration]. (p. 154). Moskva: Buky Vedy [in Russian].
7. *Pro administratyvni poslughy: Zakon Ukrajinjy vid 06.09.2012 r. № 5203-VI* [On administrative services: Law of Ukraine from 06.09.2012 No. 5203-VI]. (2012). *Gholos Ukrajinjy – Voice of Ukraine*, 188 [in Ukrainian].
8. *Pro vnesennja zmin do dejaknykh zakonodavchykh aktiv Ukrajinjy shhodo rozshyrennja povnovazhenj orghaniv miscevogho samovrjaduvannja ta optyimizaciji nadannja administratyvnykh poslugh: Zakon Ukrajinjy vid 10 ghrud. 2015 r. № 888-VIII* [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Expanding the Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing the Provision of Administrative Services: Law of Ukraine from January 10, 2015 No. 888-VIII]. (2016). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 3, 78, article 30 [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennja Klasyfikatora zvernennj ghromadjan: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 24 veres. 2008 r. № 858 [On approval of the Classifier of appeals of citizens: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 24, 2008 No. 858]. (2008). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 73, article 2461 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennja Metodyky ocinjuvannja rivnja orghanizaciji roboty iz zvernennjamy ghromadjan v orghanakh vykonavchoji vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 24 cherv. 2009 r. № 630 [On approval of the Methodology for assessing the level of organization of work with citizens' appeals in the executive bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from June 24, 2009 No. 630]. (2009). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 47, article 1582 [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennja Prymirmogho polozhennja pro centr nadannja administratyvnykh poslugh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 ljut. 2013 r. № 118. [On approval of the Model Regulations for the Administrative Services Center: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from February 20, 2013 No. 118]. (2013). *Urjadovyy kur'jer – Uryadovy Courier*, 44 [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennja Prymirmogho reghlamentu centru nadannja administratyvnykh poslugh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 ser. 2013 r. № 588 [On approval of the Model Regulations for the Administrative Services Center: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 1, 2013 No. 588]. (2013). *Urjadovyy kur'jer – Uryadovy Courier*, 163 [in Ukrainian].
13. Pro zakhody iz zabezpechennja doderzhannja prav fizychnykh ta jurydychnykh osib shhodo oderzhannja administratyvnykh (derzhavnykh) poslugh: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 3 lyp. 2009 r. № 508/2009 [On measures to ensure the observance of the rights of individuals and legal entities to obtain administrative (state) services: Decree of the President of Ukraine from July 3, 2009 No. 508/2009]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009> [in Ukrainian].
14. Pro zvernennja ghromadjan: Zakon Ukrainy vid 02 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR [On the appeal of citizens: Law of Ukraine from October 2, 1996 No. 393/96-VR]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 47, article 256 [in Ukrainian].
15. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 05 ver. 2017 [On education: Law of Ukraine from September 5, 2017]. (2017). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 38-39, article 380 [in Ukrainian].
16. Pro socialjni poslughy: Zakon Ukrainy vid 19 cher. 2003 [On social services: Law of Ukraine from June 19, 2003]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 45, article 358 [in Ukrainian].
17. Starodubcev, A. (2017). Zvernennja ghromadjan jak zasib zabezpechennja zakonnosti dijalnosti publichnoji administraciji [Citizens' appeal as a means of ensuring the legitimacy of public administration activities.]. *Visnyk Kharkivskogho nacionaljnogho universytetu im. V. N. Karazina – The Journal of V.N.Karazin Kharkiv National University*, 23, 75-79 [in Ukrainian].
18. Volyk, B. Gh. (Ed.). (1988). *Teoryja upravlenija: terminologija [Management theory: terminology]*. (issue 107, p. 7). Moskva: Nauka [in Russian].

Серьогіна Тетяна Володимирівна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: seregina.dridu@gmail.com

Serohina Tetiana

Ph.D. of public administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

ORCID: 0000-0001-8402-5958

Цитування: Серьогіна Т. В. Нормативне забезпечення інституту звернення в системі надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 6-15.

Citation: Serohina, T.V. (2019). Normatyvne zabezpechennja instytutu zvernennja v systemi nadannja publichnykh poslugh [Normative provision of the institute of appeals in the system of providing public services]. *Public administration aspects*, 7 (12), 6-15.